DOCUMENT: 800-19/036

FIRST MINISTERS' CONFERENCE ON THE ECONOMY

ADULT OCCUPATIONAL TRAINING IN QUEBEC

Quebec

REGINA, Saskatchewan
February 14-15, 1985

TABLE OF CONTENTS

		Page
	Introduction	1
1.	History of the Occupational Training Record In Federal-Provincial Relations	3
2.	Québec Adult Occupational Training Budget: One Billion Dollars	7
3.	Duplication and Its Consequences	17
4.	Necessity of a Major Role for Québec in Occupational Training	25
	Conclusion	35
	Appendix 1	37

INTRODUCTION

As elsewhere in the industrialized world, socio-economic conditions in Québec during the last few years have made occupational training an important subject of study and action in an attempt to adapt training to existing conditions. With this in mind, the Federal Government recently published a document on occupational training in an attempt to lay the basis for dialogue with the provinces and to find measures to promote the training of competent manpower prepared to face tomorrow's challenges.

The history of occupational training in Québec is one in which practice has often been ahead of theory. It is the work place that has produced new and innovative training methods which, once in use, governments and educational institutions have come forward to support and systematize. This potential for resourcefulness on the part of industry must, through concerted efforts, continue to fuel the thinking and practices of the Québec Government.

During the last decades, the Canadian Government financed various occupational training programs in Québec which have evolved with the times. For several years now, these programs have been the object of a general agreement with each of the provinces. These agreements, which last an average of three years, have frequently been extended an extra year. The present Federal Government has the intention of also granting an extension until March 31, 1986 for the 1982 agreement.

As a result of the work of the Jean Commission and the adoption of Québec's Education Policy in February 1984, Québec must now reflect on the conditions of its participation in federal programs. Publication of the Federal Government document on training in which it also questions its policies makes the need for joint reflection by Québec and its partners even more important. The document submitted today by Québec takes stock of federal involvement and seeks to identify as clearly as possible the roles and responsibilities that must be taken in this matter.

Chapters in the document deal with the following: chapter one traces the brief history of the occupational training record in federal-provincial relations and emphasizes the positions taken by Québec during the last years. The second chapter clearly shows the level of involvement of both governments in occupational training in Québec. The consequences resulting from involvement by two levels of government are studied in chapter 3. The last chapter explains the role played by Québec in occupational training before arriving at conclusions on the advantages and the ability of Québec to take charge of its own programs.

1- HISTORY OF THE OCCUPATIONAL TRAINING RECORD IN FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

1.1 The Federal Government's Involvement in Occupational Training

From a legal vantage point and more particularly as part of its relations with the provinces, the Federal Government's involvement in occupational training can be divided into two major phases. Up until 1967, it was limited to encouraging the provinces to develop occupational training, particularly with infrastructure expenses. For this purpose, it used its general spending powers to create a fund to aid provincial initiatives in compliance with the objectives of the program. In 1967, however, this approach was abandoned. The adoption of the Adult Occupational Training Act means that henceforth, in virtue of its role as coordinator of Canadian economic activity, the Federal Government must shoulder the responsibility for the short term training needs of persons already on the labour market.

Under this Act, the Federal Government abandoned the capital and all expenses related to adult occupational training (for persons already on the labour market). One important difference in this Act from previous legislation is that federal occupational training programs are no longer intended to be administered jointly with the provinces. The Federal Government now purchases courses from institutions of its choice and grants a living allowance to adults, plus other benefits. This new act eliminates the necessity of signing a separate agreement for apprentices. A single agreement covers all the activities found in the Act.

The Premier of Québec denounced this intrusion by the Federal Government in the field of adult education but, because collaboration between governments is necessary and because program content and organization of courses remain within provincial jurisdiction and respect the goals of the province, Québec accepted to commit itself to a trial period. Québec, moreover, succeeded in introducing a provision in the bill to have a federal-provincial joint committee established to evaluate the manpower needs of any interested province. It signed a first agreement under this Act in October 1967.

Under the agreement signed in June 1974, Québec acquired a right of veto respecting the contents and length of each course given for industrial training. This agreement, which was to end in 1976, was later extended until March 1977 and then again until March 1978. In September 1977, the Federal Government proposed returning to the national goals of adult occupational training and to spend on activities that would better prepare trainees to find a job and to meet the needs of industry rather than offering them training that only promotes general skills.

During the following federal-provincial meeting of manpower ministers (Victoria, January 1978), Québec reacted strongly to this orientation by emphasizing that it penalized regions with low employment rates and that it could also increase the number of persons on welfare, especially youths. The Employment and Immigration Minister finally proposed renewing the agreement for three years, to end on March 31, 1981. New administrative procedures allowed Québec to have a more direct control over on-the-job training. This agreement was renewed for an extra year.

In June 1982, the Federal Government proposed the adoption of a new adult occupational training act. The Federal Government gave itself new guidelines as it felt that the program then in force was not suited to the needs of the labour market. It decided therefore to concentrate on training programs for occupations of "national importance" that it would determine as a last resort. It also created the Skills Growth Fund to finance better and more modern training facilities. Québec and Canada signed an agreement on October 27, 1982, valid until March 31, 1985.

1.2 Québec's Position

As of October 1966, during the meeting of first ministers which preceded the adoption of the federal Adult Occupational Training Program by several months, Mr. Daniel Johnson opposed the federal project, declaring that any training policy, whether for youths or adults, belonged first of all to the educational sector.

Under Mr. Bourassa's leadership, Québec developed a similar approach and reiterated that the powers of the Federal Government in matters of occupational training should be transferred to the provinces, or at least, not be used except with their consent.

During the meeting of ministers responsible for manpower questions held in Québec in September 1981, Québec also affirmed that adult occupational training was one of its exclusive jurisdictions, because it was a key mechanism for regulating the labour market and for sustaining its economic and social development.

Mrs Pauline Marois, at the meeting held in St-John, New Brunswick in March 1984, stated that an adult occupational training policy that allows those who are willing to acquire a good basic training to have the opportunity to do so would never come about if Québec was unable to repatriate the sums that the Federal Government puts aside for adult training. Following this statement, she again took up the position just made public by Québec in its adult education policy (Québec's Continuing Education Policy, February 1984).

2. QUÉBEC'S ADULT OCCUPATIONAL TRAINING BUDGET : ONE BILLION DOLLARS

During fiscal year 1984-1985, more than one billion dollars will be allocated for adult training in Québec. The Québec Government will assume almost 60% of training and income support allowances. The Federal Government will contribute its share through the National Training Program (NTP), fiscal agreements for financing post-secondary education and the Canada Assistance Plan (CAP).

2.1 Definition and Scope

For the purpose of evaluating the overall financing of adult training, we have defined the term "adult" as any person who is not subject to obligatory school attendance (16 years) and who has been out of school for at least one year. The word "training" refers to any systematic and organized activity that enables a person to acquire or to develop skills that will facilitate entry into the work place or ensure continuance in a job. This definition of adult training based on integration into the labour market was preferred over a more general definition because it corresponds closely to the objectives of the Canada-Québec agreement, which is at the very center of the debate on adult training.

More specifically, we have compiled the costs for general and occupational training for adults at the secondary, college and university levels and the costs for on-the-job industrial training and apprenticeship. These figures include any costs directly or indirectly related to educational activities (curriculum development, teaching and student services), financial aid for training (training allowances, special social aid needs, loans and bursaries) and income support allowances (unemployment and social aid benefits) when they are maintained during the training period.

Investments, not only by Québec, but also by the Skills Growth Fund (1), were not included for purposes of calculation. On the one hand, it is difficult to divide Québec's investments between regular education and adult education and, on the other hand, the Skills Growth Fund gives an important financial support for a very limited time (2 to 3 years). (Also, the new Federal Government seems bent on ending this program as it now exists).

Because of our definition of adult training, our figures exclude government contributions for socio-cultural training and those from union and employer organizations. The same is also true for volunteer agencies offering community educational activities, other than training given to the handicapped or illiterate.

Our analysis of Québec's contribution for adult training is limited to programs sponsored by three departments: Education, Manpower and Income Security and Cultural Communities and Immigration. Other departments especially Agriculture, Fisheries and Nutrition (agricultural institutes),

---

(1) It should be emphasized that investments by the Fund to Québec have at the present time attained 47 million dollars. It is expected that 27 million dollars will be spent in 1984-1985.

Industry, Commerce and Tourism (Institut de tourisme et d'hôtellerie) and Cultural Affairs also play a role in adult training. Their financial support, however, is generally included along with that of the Ministère de l'Éducation. When such is not the case, budgets are marginal.

We have not added the comparative figures for the amounts Québec sets aside for the development of human resources (training, upgrading, recycling) in the civil service, education and social affairs sectors. A 1983-1984 report made by the Conseil du trésor shows that $ 24,268,000 was allocated for training 278,000 employees in these three sectors. This amount includes costs for pedagogical activities, travel and stop over expenses and reimbursement of some tuition fees. It does not include wage support allowances and fringe benefits paid during training periods.

2.2 Adult Training Budgets in 1984-1985

The table below shows the overall financial participation of Québec and Canada for the training of Québec adults for the year 1984-1985.

The figures are divided into four columns: training in institutions, on-the-job training, financial support for training and income security benefits. A detailed breakdown of each of these categories of expenditures is shown in Schedule 1.

TABLE 1 : QUEBEC AND FEDERAL CONTRIBUTIONS FOR TRAINING QUEBEC ADULTS

Financial Year 1984-1985

Given in millions of dollars

	QUÉBEC		CANADA		TOTAL
TYPE OF EXPENDITURE	$	%	$	%	$
Institutional Training	487.6	67,6	234.0	32,4	721.6
On-the-Job Training	43.2	43,4	56.3	56,6	99.5
Financial Support for Training	26.6	42,0	36.8	58,0	63.4
SUB-TOTAL OF THE FIRST THREE CATEGORIES	557.4	63,0	327.1	37,0	884.5
INCOME SECURITY BENEFITS	34.1	27,7	89.2	72,3	123.3
TOTAL	591.5	58,7	416.3	41,3	1007.8

2.2.1 OVERVIEW

In 1984-1985, both governments will spend almost 900 million dollars for activities directly involved with adult training for the purpose of employment. Contrary to what may be concluded by a reading of the facts centered on just the Canada-Québec Agreement, the financial outlay of the Quebec Government is significantly greater than that of Ottawa. It is 63% of the total, that is 230.3 million dollars greater than the contribution of the Canadian Government. This situation can be explained by the very substantial numbers of adults registered in the "regular" educational system, the increased importance of part-time training and by the recent actions of Québec to increase training and the employability of young social aid beneficiaries.

When we add unemployment insurance and social aid benefits to the direct cost of training, which trainees continue to receive, the budget for 1984-1985 reaches one billion dollars. Québec's contribution exceeds the Canadian Government's by 175 million dollars and represents 59% of the entire budget.

Table 2 shows the amounts allocated by the Federal Government for each of the training programs for Québec adults.

TABLE 2: SOURCE OF FEDERAL CONTRIBUTIONS FOR ADULT TRAINING

FINANCIAL YEAR 1984-1985
In millions of dollars

SOURCE	AMOUNT	%
National Training Program (unemployment insurance included)	266.4	64,0
Fiscal agreements on post-secondary education	86.3	20,7
Canada Assistance Plan (CAP)	57.5	13,8
Canada Student Loan Program	3.4	0,8
Secretariat of State (languages, citizenship) and penetentiaries	2.7	0,7
TOTAL	416.3	100,0

The National Training Program, source of the Canada-Québec Agreement on Adult Occupational Training, represents 65% of Ottawa's contribution.

It is also the only program where the Canadian Government determines the objectives and the guidelines for application. Moreover, the fiscal agreements on post-secondary education are not as restrictive as the Canada-Québec Agreement. The amounts from CAP however are administered by Québec in the case of two recovery programs (Remedial Education and On-The-Job Training) which Québec established.

Although the Federal Government's share of the overall budget is 40%, it has direct control over a little more than 25% (266.4 million dollars of 1,007.8 million dollars) of the amounts allocated for adult training in 1984-1985.

2.2.2 Institutional Training

This category encompasses training given by public or private establishments within the educational system, as well as required administrative support, particularly that given by occupational training commissions and the Canada Employment and Immigration Commission. It includes adult education costs, plus costs paid under the Canada-Québec Agreement, language courses for immigrants and the costs of adult participation in regular courses, and any outlays for training related to the remedial education program.

It should be noted that institutions under the ministère de l'Education receive the lion's share (98.7%) of Québec's contribution. As for the Canadian contribution, it comes essentially from the Canada-Québec Agreement (62%) and federal fiscal transfers for financing post-secondary education (37%).

The dominant role played by Québec in institutional training (68% of expenses versus 32% by the Federal Government) hides the more strategic position of the Canadian Government as to manpower and employment measures. Québec invests largely in full-time and part-time general training and in part-time occupational training. These two types of activities produce economic repercussions on the medium and long term because general training has to be completed by occupational training or an apprenticeship period.

It is evident that part-time occupational training usually extends over a long period. The Canada-Quebec Agreement however allows the Federal Government to influence the labour market on the short term by investment in occupational or para-occupational training that lasts only for short periods of time.

2.2.3 On-The-Job Training

In addition to the two phases (GIT and CTST) of the National Industrial Training Program, this category includes Québec's new On-The-Job Training Program.

Despite its zero contribution in 1983-1984, Québec's contribution to this very essential area of adult training, which constitutes industrial apprenticeship, will attain almost 45% of the share of both governments during 1984-1985.

2.2.4 Financial Support for Training

Financial support by Québec (42% of the total) includes financing for loans and bursaries for students who were on the labour market before returning to the classroom and half the extra allowances paid to young social aid beneficiaries who enrolled in the Remedial Education Program. The Federal Government's contribution consists of training allowances paid to persons registered for institutional training, plus its share for the Remedial Education Program.

2.2.5 Income Security Benefits

This heading covers unemployment insurance benefits paid to the unemployed who take training courses in an institution under the Canada-Québec Agreement and the basic social aid benefits paid to beneficiaries under 30 years of age, enrolled in remedial education and on-the-job training programs.

Among the four categories representing the costs of adult training, it was income security benefits that cost Québec the least (27.7% with respect to an average 58.7% for overall costs). The average monthly unemployment insurance bill for Québec reached $664.90 in June 1984, while average social aid benefits were $292.48 for the same period for persons eligible to enroll in the two Québec programs -- Remedial Education and On-The-Job Training. Because of the wide variation in the levels of benefits, data on the amounts paid as income security to persons enrolled in an adult training program underestimate Québec's role with respect to Ottawa's, especially when we study the problem from the point of view of clientele. Moreover, if social aid benefits were brought to the same level as unemployment insurance benefits, Québec's share would rise from 27.7% to 36.9%. The latter figure giving a much clearer picture of Québec's efforts with respect to the number of participants in adult training programs.

2.3 From Shared Responsibility to Muddled Responsibility

Budget figures for 1984-1985 show that each level of government now has a significant involvement in each category of expenditures for adult training. However, it is generally assumed that the Federal Government has a quasi-exclusive presence in the area of industrial training and income support for adults in training, while institutional training is considered as a shared field. At the moment, we are witnessing a sudden change in the sharing of responsibility imposed by the National Training Act, under which Ottawa pays for training and allowances and Québec gives the courses. Roles are more muddled than ever before. In the same

secondary school we often find students enrolled in the Québec Remedial Education Program and others governed by the Canada-Québec Agreement. The same company can be involved with the Québec On-The-Job Training Program and the Federal Industrial Training Program.

Some might be tempted to believe that this new sharing of roles by Québec and Ottawa is just a temporary situation. This is to presume that the problem of placing social aid beneficiaries in the work place will soon be resolved. As we know, reality is something else again. It should also be added here that the possibility of changing the social aid plan for those who are employable to an unemployment insurance program would only lead to a multiplication of institutional and on-the-job training programs. The present situation then leads us to believe that during the coming years, Québec will again increase its training efforts for social aid beneficiaries.

Also, the implementation of a new Québec program in support of on-the-job training will be another move towards more involvement by Québec into the area of continuing education. In the new context, indicated by the budget constraints for 1984-1985, it will be increasingly important to review the role of each government. Otherwise, we will see a growing duplication of administrative procedures and programs which favour one group of clients over others (unemployment insurance vs social aid beneficiaries) when they all have basically the same training needs.

3 DUPLICATION AND ITS CONSEQUENCES

The presence of both governments in each phase of the planning and administration of the National Training Program places administrative and financial constraints on Québec and also means a duplication of procedures. Such duplication means not only higher administrative costs, but also, and most importantly, results that are often at variance with the needs and aspirations of Québec. The purpose of this section will be to demonstrate how double administration leads to incoherence.

3.1 Estimation of Training Needs

This responsibility was given to the Joint Federal-Provincial Committee under the Canada-Québec Agreement. Instead of making this a joint operation where tasks are shared according to a common method acceptable to both parties, we have a double operation carried out by both governments, each with its own specific objectives.

On the one hand, the Canada Employment and Immigration Commission estimates training needs to satisfy specific short and medium term manpower needs. What is important is to meet the needs of employers who want sufficient numbers of skilled manpower. It should not be surprising if estimated needs decrease during periods of slow economic growth. Under these conditions, and when this objective is pursued, training needs exist only if there are possibilities of placement following a training program.

On the other hand, with the same objectives, Québec also seeks to meet estimated manpower needs through occupational training. What is required is to satisfy the needs of individuals by training and reorientation or by upgrading their skills to enable them to hold or keep a job.

This operation is performed by economists working in both systems, not only at the provincial, but also at the regional level. Both governments use a similar method and inevitably consult the same employers and the same associations. Under these conditions, it is easy to understand the irritation of those employers and associations who are often sollicited and then inundated by many types of forms sent by both the federal and Québec governments.

This duplication often gives very different results that are easily debatable, since the information collected is not necessarily supplied by the same persons. As an example, training needs for a given occupation can go from a single number to double that number depending upon which government is doing the estimating. The reverse is is also true for another occupation. On the whole, estimated needs can be quantitatively the same, but study shows that these needs are to be found in different occupations. In order to arrive at an acceptable yearly plan, information is pooled and the parties "negotiate" their needs: the results of this negotiation often differ from the needs estimated by Québec, both quantitatively and qualitatively.

It is also worthwhile to mention that technological advances have created hi-tech occupational training needs and there is now a growing demand for general training as a prerequisite in educational programs. In order

to ensure a population pool that is eligible for occupational training, efforts must be made to increase the level of education of potential clients. It is now an undeniable fact that the selection and recruitment of candidates for very specialized courses is becoming increasingly difficult. This has meant that many general training activities are being gradually deleted from annual training schedules and that the Federal Government has moved far from its former priorities. Québec, therefore, has had to establish a special Remedial Education program for this less educated clientele. The popularity of this program clearly shows that it is filling a very real need.

3.2 Administrative Procedures

Administration of the program obliges those in charge at each level of government to establish budget guidelines and administrative procedures that will meet their own needs and also those of the other government. This makes for over-regulation and an abundance of standards that are difficult to respect, not only for administrators but also for those registered in programs. The meetings of the Joint Committee or of any other federal-provincial committee are mainly involved with creating administrative and financial standards that are acceptable to both parties and in having these standards respected, rather than with the planning and establishment of training priorities and strategies.

One example that could be mentioned is the establishment of a schedule for training activities or a school timetable. This is the responsibility of training establishments, which at the same time must respect the laws and regulations of Québec, collective agreements and standards imposed

by the Federal Government. The break in training activities during the holiday period and summer vacation becomes a real feat for administrators who must grant annual vacations to personnel in compliance with clauses in their collective agreements, without penalizing trainees who risk losing their training allowances if training is stopped longer than a specific period. In some cases, having to respect the rules of both governments means additional costs for training establishments.

The incoherence which results from this double standard can also be seen when Québec tries to complete the theoretical training period in an establishment with a practical training session in industry. With the exception of a few programs, like the para-medical program, where the content, including on-the-job training practice, must be approved by a professional corporation and the Office des professions, the Federal Government refuses to finance on-the-job training activities. It also refuses to give training allowances to trainees in such programs.

3.3 Selection of Candidates

As part of the institutional training program, which is by far the most important part of the National Training Program, the selection of candidates belongs to the Federal Government, except if apprentices are involved who want to register for courses in their trade. In this case, Québec vocational training commissions are responsible for selection; Québec's role is limited then to referring candidates to the Federal Government, which in turn places them on its own list of candidates. Québec's candidates come from Travail-Québec centres and are mainly social aid beneficiaries.

These candidates are then subject to a double evaluation which inevitably leads to some degree of double administration. This causes many problems for those in charge of occupational training. The situation at the college level was recently discussed at the June meeting of the federal-provincial technical team (subcomittee of the Joint Commitee).

3.4 Programs

To decrease unemployment, particularly among youth, Québec established training programs to increase their employability. Some of these programs are Remedial Education, Transition to Employment and On-The-Job Training. Since these are programs sponsored entirely by Québec, appropriate administrative and financial norms were established. The different norms of the federal program with respect to eligibility criteria, financing and budget controls result in a double administration for Québec. This situation offers even more constraints for administrators when they have to enroll students from both programs in the same course.

Some of the problems involve absentee and obligatory attendance records, required forms, and cost accounting. Everything must be done twice to respect the requirements of each government. Québec finances training institutions on a basis of hours of services rendered, while the Federal Government finances on a basis of the number of students and the cost

per day per student. Under these conditions, the Federal Government could refuse to finance the real costs of a course given to just a few candidates needed for a given occupation, regardless of the economic or social consequences for the firms or individuals concerned.

3.5 Costs

Québec has facilities at the provincial, regional and local levels directly involved in the preparation and administration of the federal program. Whether this involves estimating needs, selecting candidates or controlling finances, administration of this program by the Federal Government means double facilities at the same levels, which only serve to increase costs. Both have to call upon the services of economists, training and manpower counsellors, financial analysts and auditors, and administrators. Often to do the same tasks.

Even if Québec had to increase the staff needed to take charge of the program, important savings could be realized in administrative costs.

3.6 Planning

For Québec to establish a long term manpower and employment policy, as well as a long term continuing education policy, it would need to do some long-term planning. However, this is impossible, because the legal

framework of the National Training Policy is in the hands of the Federal Government and because agreements are generally concluded for relatively short terms not to exceed three years.

Also, each year the Federal Government decides unilaterally on how it will divide its budget, which means that Québec has to negotiate its share. This places Québec in a dependent position vis à vis the Federal Government and also prevents it from planning a long-term program, unless of course it accepts in advance to finance part of the program.

Contrary to Québec's goals, Federal Government planning cannot exceed the term of the agreement and is subject to changes, because annual amounts are allocated by the central administration.

It should also be mentioned that approval of projects and financial participation by the Federal Government in the Skills Growth Fund are decisions made exclusively by the Federal Government. Study of these projects by representatives of both governments who each have their own criteria to respect often causes delays, which in some instances have been detrimental to Québec agencies. As an example, Québec's funds are used for projects not submitted to the Federal Government and consequently projects studied and refused by the latter cannot be used by Québec because necessary funds are lacking.

It must be said also that the criteria used by the Federal Government when accepting projects remain a mystery. The only criterion found in the Agreement is the link that must exist between projects and occupations of national importance. The Federal Government did publish a guide for those requesting grants and a document outlining its policies and procedures, accompanied by numerous appendices to clarify the document, which at times contradict each other. The main problem is interpretation. This varies with time or depends on those who are consulted. Even the unanimous recommendation of the Joint Committee does not necessarily mean that a project will be accepted. Québec can only assume in such cases that flexibility in federal criteria for approving projects is perhaps linked to availability of funds.

4. NECESSITY OF A MAJOR ROLE FOR QUÉBEC IN OCCUPATIONAL TRAINING

The Federal Government published a study on occupational training in December 1984. This document is intended for consultation and specifically seeks commentary from the provinces. It proposes no definite orientation, instead it opens many doors, sometimes steps beyond the subject of occupational training (as the title suggests) and is rarely very specific on concrete proposals for reform.

This Green Paper on training is an attempt to lay the basis for a dialogue between partners, so each will have its role to play in the area of training, and is not, according to statements made by the federal manpower minister, the position of the Federal Government.

In this paper, questions are asked on the types of clients that need occupational training programs, the areas of training to be chosen to meet present and future needs, the flexibility required in organizing training to promote continuing education, the necessary participation of those interested in training, particularly the private sector, and also the elimination of overlapping and duplication in programs.

Most of the persons and agencies concerned with occupational training identify more or less the same problems and choose similar goals. The traditional cycle "study-work-retirement" is a thing of the past. In Québec, as elsewhere in the world, emphasis is being placed on permanent educational progress because training is no longer considered as being "final". It is now accepted that the economic, cultural and social aspects of education are all different facets of the same reality, and that general training and occupational training are necessary companions. Trends observed during the last few years, and recent studies on adult education and the evolution of the labour market, plus forecasts on economic and technical changes indicate that training policies and programs now seek the following goals:

-Acquisition of basic training by the general public (Secondary School program);

-Preparation of skilled manpower in growth sectors through quality occupational training for youth;

-Transition from school to the work place by alternating theoretical with practical training and a renewed emphasis on apprenticeship policies and on-the-job training periods;

-On-the-job upgrading of skills to ensure up-to-date skills and job security;

-Reorientation of manpower displaced by technological and economic changes;

-Improved qualifications to increase the competitiveness of disadvantaged persons or groups;

-Collaboration and concerted action among employers, unions and governments;

-Flexible and adaptable training policies and programs to counteract rapid and unforeseeable changes.

Occupational training is constantly being affected by many variables in Québec's economic and social environment. Materializing the larger goals of continuing education belongs to various sectors in which the Québec Government has an important role, if not an exclusive one, and where it can make use of mechanisms to govern its relations with socio-economic partners. In this way some of the training objectives established by Québec can be put into place, while others necessarily require legislation or a regulation to be realized. Four areas of jurisdiction are particularly implicated: economic development, education, labour and income security.

Québec has an integrated policy for economic problems-- "Bâtir le Québec", which is an attempt to redeploy its economy and to promote its natural resources and other comparative advantages.

An economic action program, "Le virage technologique" attempts to pinpoint the implications of the technological revolution, of competition, productivity and research. Because of these efforts, several programs were initiated to help integrate clients into the labour market (Management Tools, "UNI-PME", Support for Technical and Scientific Jobs) and to raise the quality of professional and administrative employees in our companies by offering young graduates practical work experience. The development of new sectors of activity (bio-technology, computer science, optics, and aerospace technology) requires additional training and research (eg. specialized centers in colleges) whereas consolidation or reorientation in declining sectors (clothing, textile...) calls for the retraining of manpower.

In the field of education, the Québec Government has exclusive jurisdiction, and more than 90% of its manpower is under provincial powers as concerns labour relations. The Labour Code, the Act respecting labour standards, the Code of Professions, the Act respecting the extension of collective labour decrees and the Act respecting manpower vocational training and qualification are all part of a legislative and regulatory system that has a direct or indirect effect on policies and training programs. When an agreement is reached to promote better integration between training and employment, it would only be normal that the level of government governing both areas should take charge of occupational training.

As for income security, it should be remembered that Québec administers the social aid plan which provides aid as a last resort. Those who receive benefits under the Social Aid Act are among the most disadvantaged in our society. Their insertion into the labour market requires special efforts in the way of basic and occupational training, as these are important elements in the socio-economic recovery plans established by Québec for each beneficiary apt to return to the labour market.

For each of the larger goals of occupational training, we shall describe the importance of the role of the Québec Government by presenting the direction that it wants to pursue, projects that are being developed and the effect of the orientations of Québec on areas under its jurisdiction.

4.1 Basic Training

If a generation of 100 persons is used, the number of secondary school graduates has risen from 58.4 in 1976 to 74 in 1982. However, more than 45% of the population aged 15 years and over and no longer attending school on a full-time basis do not have a secondary school diploma. The percentage for adults 15 to 34 years of age is 35%. Furthermore, more than 50% of young social aid beneficiaries under 30 years of age have not finished their secondary school program. Finally, full-time registration rates for CEGEP'S has gone from 40.6% in 1976 to 46.9% in 1982.

A program to integrate youths both socially and professionally has been developed by the ministère de l'Education to promote education for youths recognized as dropouts and to facilitate their return to school. The ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) has

launched a Remedial Education Program as part of its economic recovery plan to encourage social aid beneficiaries under 30 years of age to complete their secondary schooling. Also, a new program has just been announced to help the heads of single-parent families who are on social aid to continue their education at the college or university level.

4.2 Skilled Manpower

To increase skilled manpower in growing activity sectors and to avoid a lack of qualified workers, the document "l'Énoncé d'orientation et le plan d'action en éducation des adultes" made public in February 1984, offers special priority to the development of occupations related to new technologies and to upgrading managerial skills ("Programme de Formation en gestion des affaires").

Previously, we mentioned the creation of specialized centers in colleges. These centers mean that tailor-made training can be developed to meet the needs of companies and to improve the link between training and employment by promoting excellence in teaching in areas where manpower is needed. Also, the ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie initiated the creation of six research centers in as many critical sectors.

The ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu has made much progress in forecasting occupational needs by improved occupational studies and by the creation of Sectorial National Occupational Training Tables with the help of the ministère de l'Education. These tables will help socio-economic partners and other departments to evaluate training needs in twenty different economic sectors.

4.3 From School to Work

The purpose of the On-The-Job Training Program sponsored by the ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu is to give 30 000 social aid beneficiaries, under 30 years of age the opportunity to acquire work experience along with off-production training. This is a new approach to provide a transition from school to the labour market. Other training programs mentioned previously in scientific or administrative careers are similar but are geared to persons with a higher level of education. The MMSR also plans to consult employers and unions to look into a new "Apprenticeship Plan" that would also alternate studies and practical work experience for a large number of trades. Because of its role in the field of labour (labour standards, occupational qualifications and labour relations), Québec has all the legislative and regulatory mechanisms needed to encourage these new on-the-job training or apprenticeship experiences.

4.4 Upgrading of Skills in Industry

The document "L'Enoncé et le plan d'action en éducation des adultes" emphasizes, and rightly so, the growing importance of the continuous

upgrading of skills to avoid the dequalification of workers and as a result promote job security. In addition to maintaining its Job Security Program, which has contributed to the upgrading of skills and the retraining of employees in many companies, the MMSR will soon launch a Support Program for On-The-Job Training to encourage small and medium size companies to adopt a continuous training plan for their employees. Vocational training commissions will help companies to draw up and to follow through with a plan. The program will also promote voluntary study leaves for employees who want to finish or renew their training as part of their personal development plan.

4.5 Retraining Displaced Workers

The adjustment of manpower affected by new technology or economic changes is a process intimately related to legislation governing prior information and notices of dismissal when such events occur. Québec has legislation on this subject and reclassification committees are a first step in coming to grips with reversals that are becoming more and more frequent in the organization of the production of goods and services. Québec has created a "Conférence sur l'électronique et l'informatique" that will soon adopt guidelines on the effect of new technologies on labour and the organization of work. Also, the program "Soutien à la formation en entreprise" (Support Program for On-The-Job Training) will promote a preventive approach by encouraging the planning of retraining needs and the upgrading of trade skills and knowledge.

4.6 Target Persons or Groups

Economic recovery programs (Remedial Education, On-The-Job Training and Community Works) help to encourage persons or groups having difficulty in joining the labour market to increase their qualifications and to make their skills more competitive. This is also true for the new program intended for the heads of single-parent families - "Transition to Employment" - to promote the return of women to the labour market and for projects to improve training and the employability of handicapped persons.

4.7 Collaboration and Cooperation With Partners

Because of its responsibility in the area of labour, Québec has developed clòse ties with its socio-economic partners through several permanent or specific mechanisms. Suffice to mention here the "Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre", the "Comission de la santé et de la sécurité du travail", the "Conseil supérieur de l'éducation, the "Conférence sur l'électronique et l'informatique", as well as the "Commission consultative sur le travail" (Beaudry Commission). Numerous sectorial or regional economic summits have also been the occasion for exchanges and cooperation between the Québec Government and its partners. When reviewing Québec's experience in working closely with employers and unions, it is apparent that Québec has a communications network that would be expensive and inefficient to duplicate at another level of government. It should also be remembered that partners are represented in each region of Québec in its vocational training comissions. The recent creation of National Sectorial Tables on Occupational Training should also not be overlooked.

4.8 Flexibility and Adaptability of Occupational Training

The Continuing Education Project put forward by Québec in its "Énoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes" is an important contribution that has helped to increase the flexibility and adaptability of training policies and programs. The respective roles of the ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu and the ministère de l'Education are clearly defined in this document. Also, there is a definite desire to make establishments in the school system more accessible to adults and to create improved regional reception and referral services to meet the need for information and orientation toward adult educational services in Québec. Finally, this policy statement recognizes the essential roles of state partners, enterprises, community educational agencies and unions in continuing education.

In conclusion, we should make mention of how complex and rigid the present system is for the citizen who wants occupational training. The fact that there are so many intermediaries and so much duplication is the cause of these difficulties. The first step should be to resolve these problems if we want to arrive at more flexible occupational training mechanisms.

is pleased with the new attitude of the Canadian Government, which is now more aware of these new needs and recognizes the major role of the provinces and the necessity of renewing dialogue. It has noted in particular the importance being given by the Federal Government to the search for flexibility, less complexity and decentralization. For this reason, Québec is ready to begin discussions with the Federal Government to bring about the objectives that it has set for training.

CONCLUSION

It has been obvious throughout this entire paper that Canada and Québec have important roles in the area of occupational training. Any efforts by either government to establish ways to avoid duplication will most certainly be welcomed.

The fact that both governments are reading the present in a similar way and that their views as to the future are not contradictory should make exchanges easier.

However, their efforts should be based on the fact that occupational training is an integral part of continuing education. The provinces therefore have a dominant role that is evident and should be fully recognized. The deficiencies and the difficulties to be found in an occupational training program that has been designed outside the general framework of continuing education have long been deplored by Québec. Things will only get worse unless educational systems face up to these new challenges, that is the need for close relations between training institutions and industry and for scheduling training over the entire period of a person's working life.

Québec is ready to address these new prospects and challenges. The adoption of its "Continuing Education Policy" in February 1984 is in itself a reaffirmation that Québec intends to assume all of its responsibilities in the training and development of its human resources. Moreover, Québec

SCHEDULE 1

Detailed Tables:
Québec and Federal
Contributions for
Adult Training

TABLE 1:

Québec and Federal Contributions
To Institutional Training
Financial Year 1984-1985
(Given in millions of $)

Type of Expenditure	Québec		Canada		TOTAL
	$	%	$	%	$
1. Ministère de l'Éducation (MEQ)					
1.1 Adult education ("DGEA")					
1.1.1 School boards	52.4	37.4	87.7	62.6	140.1
1.1.2 Colleges	20.9	47.8	22.8	52.2	43.7
1.1.3 Others (OVEP, specialized institutions	3.1	81.6	0.7	18.4	3.8
1.1.4 Specific federal purchases (second languages, penetentiaries)	---	---	1.4	100.0	1.4
1.2 Primary and secondary education					
1.2.1 Regular education	8.4	100.0	---	---	8.4
1.2.2 Remedial education	20.2	100.0	---	---	20.2
1.2.3 Social and occupational insertion	5.1	100.0	---	---	5.1
1.3 College education	74.6	81.1	17.4	18.9	92.0
1.4 University education	293.4	81.0	68.8	19.0	362.2
1.5 Correspondance courses	2.4	100.0	---	---	2.4
1.6 Private college education	0.5	83.3	0.1	16.7	0.6
SUB-TOTAL - MEQ	481.0	70.7	198.9	29.3	679.9

TABLEAU 1:
(Suite)

Québec and Federal Contributions
To Institutional Training
Financial Year 1984-1985
(Given in millions of $)

Type of Expenditure	Quebec		Canada		TOTAL
2. Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR)					
2.1 Internal administration of occupational training	---	---	1.3	100.0	1.3
2.2 Occupational training comissions	4.6	21.7	16.6	78.3	21.2
SUB-TOTAL - MMSR	4.6	20.4	17.9	79.6	22.5
3. Ministère des communautés culturelles et de l'Immigration (MMCI)					
3.1 Training of immigrants	0.7	5.8	11.4	94.2	12.1
3.2 Other programs (preparation for citizenship, textbooks, etc)	1.3	50.0	1.3	50.0	2.6
SUB-TOTAL - MCCI	2.0	13.6	12.7	86.4	14.7
4. Canada Employment and Immigration Comission (CEIC)					
4.1 Administration of institutional training in Québec	---	---	4.5	100.0	4.5
TOTAL - INSTITUTIONAL TRAINING	487.6	67.6	234.0	32.4	721.6

TABLE 2:

Quebec and Federal Contributions
To On-The-Job Training
Financial Year 1984-1985
(Given in millions of $)

Type of Expenditure	Québec		Canada		TOTAL
	$	%	$	%	$
1. On-The-Job Training Program - MMSR					
1.1 Allowances (special needs, share of departments)	14.0	53.0	12.4	47.0	26.4
1.2 Operating costs (supervision, support, CSST, etc)	19.7	79.4	5.1	10.6	24.8
1.3 Training	9.5	100.0	---	---	---
SUB-TOTAL - TRAINING SESSIONS	43.2	71.2	17.5	28.8	60.7
2. Industrial Training Program - CEIC					
2.1 General Industrial Training	---	---	18.1	100.0	18.1
2.2 Critical Trade Skill Training	---	---	16.5	100.0	16.5
2.3 Administration of industrial training in Québec	---	---	4.2	100.0	4.2
SUB-TOTAL - INDUSTRIAL TRAINING	---	---	38.8	100.0	38.8
TOTAL - ON-THE-JOB TRAINING	43.2	43.4	56.3	56.6	99.5

TABLE 3:

Québec and Federal Contributions
To Assist Training
Financial Year 1984-1985
(Given in millions of $)

	Type of Expenditure	Québec $	Québec %	Canada $	Canada %	TOTAL $
1.	Allowances for the Remedial Education Program MMSR	5.9	50.0	5.9	50.0	11.8
2.	Financial assistance for independent students MEQ	20.7	85.9	3.4	14.1	24.1
3.	Adult training allowances - CEIC	---	---	27.5	100.0	27.5
	TOTAL - FINANCIAL ASSISTANCE FOR TRAINING	26.6	42.0	36.8	58.0	63.4

TABLE 4:

Federal and Québec Contributions
To Income Security Benefits
Financial Year 1984-1985
(Given in millions of $)

	Type of Expenditure	Québec $	Québec %	Canada $	Canada %	TOTAL $
1.	Social Aid MMSR					
1.1	On-The-Job Training	24.2	50.0	24.2	50.0	48.4
1.2	Remedial Education	9.9	50.0	9.9	50.0	19.8
2.	Unemployment Insurance - CEIC	---	---	55.1	100.0	55.1
	TOTAL - INCOME SECURITY BENEFITS	34.1	27.7	89.2	72.3	123.3

DOCUMENT: 800-19/036

CONFERENCE DES PREMIERS MINISTRES SUR L'ECONOMIE

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES AU QUEBEC

Québec

REGINA (Saskatchewan)
Les 14 et 15 février 1985

TABLE DES MATIERES

		Page
	Introduction.....	1
1.	Historique du dossier de la formation professionnelle dans les relations fédérales-provinciales.....	3
2.	Les budgets de formation des adultes au Québec: un milliard à rationaliser.....	7
3.	La duplication et ses conséquences.....	17
4.	Nécessité d'un rôle prépondérant du Québec en formation professionnelle.....	25
	Conclusion.....	35
	Annexe 1.....	37

INTRODUCTION

Compte tenu du contexte socio-économique des dernières années, au Québec, comme partout dans le monde industrialisé, la formation professionnelle de la main-d'oeuvre a fait l'objet d'études et d'actions qui ont tenté de cerner et d'actualiser les conditions nécessaires à son adaptation au monde actuel. Dans la même veine, et dans le souci de jeter les fondements d'un dialogue avec les provinces et le monde du travail, le Gouvernement canadien publiait récemment un document traitant de la formation professionnelle, visant ainsi à trouver les mesures qui permettront de former une main-d'oeuvre compétente et prête à faire face aux défis de demain.

La formation professionnelle au Québec a connu une histoire où la pratique a souvent devancé la théorie, en ce sens que les milieux de travail ont toujours été source de pratiques de formation innovatrices, que les gouvernements et les ressources éducatives institutionnelles sont venus par la suite supporter et systématiser. Cette capacité de renouvellement des partenaires socio-économiques doit, par le biais des mécanismes de concertation, continuer d'alimenter la réflexion et la pratique du Gouvernement québécois.

Au cours des dernières décennies, le Gouvernement du Canada a financé au Québec diverses mesures de formation professionnelle qui ont varié avec le temps. Depuis plusieurs années, ces mesures font l'objet d'une entente-cadre avec chacune des provinces. Ces ententes qui durent en moyenne trois ans, ont fréquemment

été prolongées d'une année. Ainsi, le Gouvernement fédéral actuel a indiqué son intention de prolonger jusqu'au 31 mars 1986 l'entente conclue en 1982.

Dans la foulée des travaux de la Commission d'étude sur la formation des adultes (Commission Jean) et de la politique québécoise d'éducation des adultes adoptée en février 1984, le Québec doit se questionner sur les conditions de sa participation aux mesures fédérales. La publication du document fédéral sur la formation dans lequel il s'interroge sur ses modalités d'intervention rend ce besoin de réflexions communes du Québec avec ses partenaires encore plus nécessaire. Le document soumis aujourd'hui par le Gouvernement du Québec fait le point sur l'implication fédérale et cherche à identifier le plus clairement possible, les rôles et responsabilités qui doivent être assumés en cette matière.

Le déroulement des chapitres est le suivant: Le premier chapitre trace un bref historique du dossier de la formation professionnelle dans les relations fédérales-provinciales et fait ressortir les positions du Québec au cours des ans. Le deuxième chapitre montre clairement le niveau d'implication des deux gouvernements dans la formation professionnelle au Québec. Les conséquences de la présence des deux ordres de gouvernement sont analysées au chapitre 3. Le dernier chapitre expose le rôle que joue le Québec en matière de formation professionnelle avant de conclure sur les avantages et sa capacité d'en être le maître d'oeuvre.

1- HISTORIQUE DU DOSSIER DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

1.1 L'implication du gouvernement fédéral en formation professionnelle

Sous l'angle juridictionnel, et plus particulièrement dans ses relations avec les provinces, on peut distinguer deux grandes phases dans l'implication du gouvernement fédéral en formation professionnelle. Jusqu'en 1967, il s'est limité à inciter les provinces à développer la formation professionnelle, spécialement par des dépenses d'infrastructure. A cette fin, il utilisait son pouvoir général de dépenser et créait un fonds à l'intention des provinces pour épauler les réalisations conformes aux objectifs du programme. En 1967 cependant, cette approche est abandonnée. L'adoption de la Loi sur la formation professionnelle des adultes annonce que désormais, en vertu de son rôle de coordonnateur de l'activité économique canadienne, le gouvernement fédéral doit prendre la responsabilité des besoins de formation à court terme des personnes déjà sur le marché du travail.

De fait, avec cette loi, le Gouvernement fédéral abandonnait les immobilisations et toutes les dépenses reliées à la formation professionnelle des adultes, c'est-à-dire les personnes déjà sur le marché du travail. L'autre fait marquant de cette loi par rapport aux précédentes fut que les programmes de formation professionnelle du fédéral n'étaient plus destinés à être administrés conjointement avec les provinces. Le Gouvernement fédéral allait acheter des cours auprès des institutions de son choix;

il allait verser directement les allocations de subsistance aux adultes, etc. La nouvelle loi éliminait la nécessité de conclure un accord distinct pour les apprentis. Un seul accord couvrirait l'ensemble des activités prévues par la Loi.

Le Premier ministre du Québec dénonça alors l'intrusion fédérale dans le champ de l'éducation des adultes mais, dans le cadre d'une collaboration nécessaire entre les gouvernements et pourvu que le contenu des programmes et l'organisation des cours soient du ressort des provinces et respectent leurs objectifs, le Québec accepta de s'engager dans une période expérimentale. Le Québec réussit par ailleurs à faire introduire au projet de loi une disposition mettant sur pied un comité mixte fédéral-provincial chargé d'évaluer les besoins en main-d'oeuvre dans la province intéressée. Il signait une première entente en vertu de cette loi en octobre 1967.

Avec l'accord signé en juin 1974, le Québec acquérait un droit de veto sur le contenu et la durée de chaque cours dispensé dans le cadre de la formation professionnelle dans l'industrie. L'accord devant se terminer en 1976 fut par la suite prolongé jusqu'en mars 1977, puis jusqu'en mars 1978. En septembre 1977, le fédéral proposait de revenir aux objectifs nationaux de la F.P.A., c'est-à-dire d'aligner ses dépenses sur des activités qui préparent mieux les stagiaires à trouver un emploi et répondent davantage aux besoins de l'industrie plutôt que des types de formation visant la mise à jour des connaissances générales.

Lors de la conférence fédérale-provinciale des ministres de la main-d'oeuvre qui suivit (Victoria, janvier 1978), le Québec réagissait vivement en faisant ressortir que cette orientation pénalisait les régions à faible taux d'emploi et qu'elle était susceptible d'accroître davantage le nombre d'assistés sociaux surtout chez les jeunes. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration proposait finalement la reconduction de l'entente pour trois ans, se terminant le 31 mars 1981. De nouvelles modalités administratives permettaient au Québec un contrôle plus serré de la formation en établissement. Cette entente fut elle aussi reconduite pour un an.

En juin 1982, le gouvernement fédéral adoptait une nouvelle Loi sur la formation professionnelle des adultes. Le fédéral se donnait de nouvelles orientations car il estimait que le système alors en vigueur répondait mal aux besoins du marché du travail. Il décidait alors de concentrer les programmes de formation sur les professions "d'importance nationale" qu'il déterminera lui-même en dernier ressort. Il créait également la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles qui finance l'amélioration et la modernisation des installations de formation. Le Québec et le Canada en venaient à un accord le 27 octobre 1982, valable jusqu'au 31 mars 1985.

1.2 La position soutenue par le Québec

Dès octobre 1966, lors de la conférence des premiers ministres qui précédait de quelques mois l'adoption de la Loi fédérale sur la formation professionnelle des adultes, M. Daniel Johnson s'opposait au projet fédéral en déclarant que toute politique de formation, qu'elle s'adresse aux jeunes ou aux adultes, relève en premier lieu du domaine de l'éducation.

Sous le mandat de M. Bourassa, le Québec développe une approche analogue et réitère que les pouvoirs du Gouvernement fédéral en matière de formation professionnelle devraient être transférés aux provinces, ou du moins, n'être exercés qu'avec l'accord entier de celles-ci.

Lors de la conférence des ministres responsables des questions de la main-d'oeuvre tenue à Québec en septembre 1981, le Québec a également affirmé que la formation professionnelle des adultes devait être de son ressort exclusif parce qu'elle constitue un instrument-clé pour régulariser le fonctionnement du marché du travail et pour soutenir son développement économique et social.

Madame Pauline Marois ajoutait lors de la conférence de mars 1984 tenue à Saint-Jean au Nouveau-Brunswick que l'accomplissement de la politique en éducation des adultes, qui vise essentiellement à permettre à ceux qui le désirent d'acquérir une formation qualifiante, ne serait pas atteint tant et aussi longtemps que le Québec n'aura pas rapatrié du Gouvernement fédéral les ressources que celui-ci consacre à la formation des adultes. Par cet énoncé, elle reprenait la position que le Québec venait de rendre publique dans le cadre de sa politique en éducation des adultes (un projet d'éducation permanente, février 1984).

2. LES BUDGETS DE FORMATION DES ADULTES AU QUÉBEC: UN MILLIARD A RATIONALISER

Au cours de l'exercice financier 1984-85, plus d'un milliard de $ sera consacré à la formation des adultes sur le territoire québécois. Le gouvernement du Québec assume près de 60% des frais de formation et de soutien du revenu. Pour sa part, le gouvernement fédéral contribue un peu plus de 40% de cette somme en vertu du Programme national de formation (PNF), des accords fiscaux sur le financement de l'éducation postsecondaire et du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

2.1 Concepts et champ d'analyse

Afin d'évaluer l'effort financier global consacré à la formation des adultes, nous considérons comme "adulte" toute personne qui n'est plus soumise à la fréquentation scolaire obligatoire (16 ans) et qui a interrompu ses études depuis au moins un an. Le terme "formation" réfère à toute activité systématique et organisée qui permet l'acquisition ou le développement de savoirs qui contribuent à faciliter l'accès ou à assurer le maintien en emploi. Cette définition de la formation aux adultes, centrée sur l'adaptation au marché du travail, a été préférée à un concept plus large parce qu'elle correspond davantage aux objectifs de l'accord Canada-Québec, entente qui se situe au coeur du débat sur la formation des adultes.

De manière plus spécifique, nous avons compilé les coûts des programmes de formation générale et professionnelle aux adultes des niveaux secondaire, collégial ou universitaire ainsi que ceux de la formation et des stages d'apprentissage en milieu de travail. Les coûts retenus comprennent les frais directement ou

indirectement reliés à l'activité éducative (développement pédagogique, dispensation de la formation, services aux étudiant-e-s), l'aide financière à la formation (allocation de formation, besoins spéciaux à l'aide sociale, prêts et bourses) et les prestations des régimes de soutien du revenu (assurance-chômage, aide sociale) lorsqu'elles sont maintenues pendant la durée de la formation. Les immobilisations, autant du gouvernement québécois que celles qui découlent de la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles[1], n'ont pas été retenues dans les calculs. D'une part, il est difficile de départager les investissements du Québec entre l'enseignement régulier et l'éducation aux adultes; d'autre part, la Caisse d'accroissement représente un apport financier important qui est cependant très limité dans le temps (2-3 ans). (D'ailleurs, le nouveau Gouvernement fédéral semble décidé à mettre fin à ce programme dans sa forme actuelle).

Compte tenu de la définition de la formation aux adultes qui a été retenue, les données ne comprennent pas les contributions gouvernementales à la formation socio-culturelle et celle donnée par les organisations syndicales ou patronales. Il en est de même des activités des organismes volontaires d'éducation populaire (OVEP) autres que la formation destinée aux personnes handicapées et aux analphabètes.

Notre analyse de la contribution québécoise à la formation des adultes se limite aux programmes de trois ministères, ceux de l'Education, de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu et des Communautés culturelles et de l'Immigration. D'autres ministères, particulièrement ceux de l'Agriculture, des Pêcheries

---

(1) Rappelons que les engagements de la Caisse au Québec s'élèvent à ce jour, à 47 millions de $. On prévoit que 27 millions de $ seraientt dépensés au cours de l'exercice 84-85.

et de l'Alimentation (Instituts de technologie agricole), de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme (Institut de tourisme et d'hôtellerie)et des Affaires culturelles, interviennent dans la formation des adultes. Toutefois, leur effort financier est généralement intégré à celui du ministère de l'Education. Lorsque ce n'est pas le cas, les budgets sont marginaux.

Nous n'avons pas intégré dans les données comparatives les sommes que le gouvernement du Québec consacre au développement (formation, perfectionnement, recyclage) des ressources humaines des réseaux de la fonction publique, de l'éducation et des affaires sociales. Un relevé effectué par le Conseil du trésor indique qu'en 1983-84, un montant de 24 268 000$ a été consacré à la formation des 278 000 employé-e-s des trois réseaux. Cette somme comprend les frais des activités pédagogiques, les frais de voyage et de séjour et le remboursement de certains frais de scolarité. Elle n'inclut pas le maintien des salaires et des avantages sociaux pendant les périodes de formation.

2.2 Les budgets de formation aux adultes en 1984-85

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble de la participation financière du gouvernement du Québec et du gouvernement du Canada à la formation des adultes québécois pour l'année 84-85.

Les données sont ventilées sous quatre rubriques: formation en établissement, formation en milieu de travail, aide financière à la formation et prestations de soutien du revenu. Une répartition détaillée de chacune des catégories de dépenses est présentée à l'annexe 1.

TABLEAU 1: CONTRIBUTIONS QUÉBÉCOISE ET FÉDÉRALE A LA FORMATION DES ADULTES QUÉBÉCOIS

ANNÉE FINANCIERE 1984-85

Données en millions de dollars

CATÉGORIE DE DÉPENSES	QUÉBEC $	QUÉBEC %	CANADA $	CANADA %	TOTAL $
Formation en établissement	487,6	67,6	234,0	32,4	721,6
Formation en milieu de travail	43,2	43,4	56,3	56,6	99,5
Aide financière à la formation	26,6	42,0	36,8	58,0	63,4
SOUS-TOTAL DES TROIS PREMIERES CATÉGORIES	557,4	63,0	327,1	37,0	884,5
Prestations de sécurité du revenu	34,1	27,7	89,2	72,3	123,3
TOTAL	591,5	58,7	416,3	41,3	1007,8

2.2.1 Vue d'ensemble

En 84-85, les deux gouvernements dépenseront près de 900 millions de $ pour les activités directes de la formation aux adultes axée sur l'emploi. Contrairement à la perception qui découle d'une lecture des faits trop centrée sur le seul accord Canada-Québec, l'effort financier du gouvernement du Québec est significativement plus grand que celui d'Ottawa. Il atteint 63% du total, soit 230,3 millions de $ de plus que la contribution du gouvernement canadien. Cette situation s'explique essentiellement par le nombre substantiel d'adultes inscrits dans le réseau "régulier" d'enseignement, l'importance grandissante de la formation à temps partiel et les interventions récentes du Québec pour accroître la formation et l'employabilité des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale.

Lorsqu'on ajoute aux coûts directs de la formation aux adultes, le montant des prestations d'assurance-chômage et d'aide sociale que continuent de recevoir les personnes en formation, le budget 84-85 atteint 1 milliard de $. La contribution du Québec excède celle du gouvernement canadien de 175 millions de $ et représente ainsi 59% de l'ensemble.

Le tableau 3 indique la part respective de chacun des programmes dans l'ensemble des versements du gouvernement fédéral à la formation des adultes québécois.

TABLEAU 2: SOURCE DES VERSEMENTS FÉDÉRAUX A LA FORMATION DES ADULTES

ANNÉE FINANCIERE 1984-85
Données en millions de dollars

SOURCE	MONTANT	%
Programme national de formation (assurance-chômage incluse)	266,4	64,0
Accords fiscaux-enseignement post-secondaire	86,3	20,7
Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	57,5	13,8
Programme canadien de prêts aux étudiants	3,4	0,8
Secrétariat d'état (langues-citoyenneté) et pénitenciers	2,7	0,7
TOTAL	416,3	100,0

Le programme national de formation, source de l'Accord Canada-Québec sur la formation professionnelle des adultes, représente à lui seul près de 65% de la contribution d'Ottawa.

C'est également le seul programme où le gouvernement canadien exerce le rôle déterminant sur les orientations et les modalités d'application. En effet, les accords fiscaux sur l'enseignement postsecondaire ne sont pas aussi contraignants que l'Accord Canada-Québec tandis que les sommes provenant du RAPC sont administrées par le Québec dans le cadre de deux des mesures de relance (rattrapage scolaire, stages en milieu de travail) qu'il a lui-même conçues.

Quoiqu'il participe à près de 40% du budget global, le gouvernement du Canada assume donc un contrôle direct sur un peu plus de 25% (266,4 M$ sur 1 007 8 M$) des sommes consacrées à la formation des adultes en 84-85.

2.2.2 La formation en établissement

Cette catégorie englobe la formation donnée dans les établissements publics ou privés du système d'éducation ainsi que le support administratif qu'elle requiert, notamment celui des Commissions de formation professionnelle (CFP) et celui de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Elle comprend les coûts de l'éducation des adultes, y compris les frais payés en vertu de l'Accord Canada-Québec, les cours de langue aux immigrant-es et les frais de la participation des adultes à l'enseignement régulier, y compris les frais de la formation reliée au programme de rattrapage scolaire.

Notons que les institutions relevant du ministère de l'Education reçoivent la part du lion (98,7%) de la contribution québécoise. Quant à la contribution canadienne elle provient essentiellement de l'Accord Canada-Québec (62%) et des transferts fiscaux découlant du financement fédéral de l'éducation postsecondaire (37%).

Le rôle dominant du Québec dans la formation en établissement (68% des dépenses vs 32% pour le fédéral) cache cependant la situation plus stratégique du gouvernement canadien du point de vue des mesures de main-d'oeuvre et d'emploi. Le Québec investit surtout dans la formation générale à temps plein ou à temps partiel et la formation professionnelle à temps partiel. Ces deux types d'activités ont des retombées économiques à moyen et long termes parce que la formation générale doit être complétée par une formation professionnelle ou un stage d'apprentissage.

De son côté, la formation professionnelle à temps partiel s'étend généralement sur une longue période. Au contraire, l'Accord Canada-Québec permet au gouvernement fédéral d'influencer

le marché du travail à court terme en investissant dans une formation professionnelle ou paraprofessionnelle réalisable sur de courtes périodes de temps.

2.2.3 La formation en milieu de travail

En plus des deux volets (FIG et PFMPMS) du programme national de formation industrielle, cette catégorie englobe le nouveau programme québécois de stages en milieu de travail (PSMT).

Alors qu'elle était nulle en 1983-84, la participation québécoise à cette dimension essentielle de la formation des adultes que constitue l'apprentissage en milieu de travail, atteindra près de 45% de l'effort des deux gouvernements au cours de 84-85.

2.2.4 L'aide financière à la formation

L'aide financière apportée par le Québec (42% du total) comprend le financement des prêts et bourses aux étudiant-e-s qui ont été sur le marché du travail avant de reprendre leurs études et la moitié des allocations supplémentaires versées aux jeunes bénéficiaires de l'aide sociale qui sont inscrits au programme de rattrapage scolaire. Du côté fédéral, on retrouve les allocations de formation versées aux personnes inscrites à la formation en établissement auxquelles s'ajoutent la quote-part d'Ottawa au programme de rattrapage scolaire.

2.2.5 Les prestations de sécurité du revenu

Cette rubrique est constituée des prestations d'assurance-chômage versées aux chômeurs-euses qui suivent des cours de formation en établissement en vertu de l'Accord Canada-Québec et des prestations de base de l'aide sociale versées aux bénéficiaires de moins de 30 ans, inscrits aux programmes de rattrapage scolaire et de stages en milieu de travail.

Parmi les quatre catégories représentant le coût de la formation aux adultes, c'est celle des prestations de sécurité du revenu où la proportion des coûts imputables au budget du Québec est la moindre (27,7% par rapport à la moyenne de 50,7% pour l'ensemble des coûts). La moyenne mensuelle des prestations d'assurance-chômage versées au Québec atteignait 664,90$ en juin 1984 alors que, pour la même période, les prestations moyennes d'aide sociale s'élevaient à 292,48$ pour les personnes admissibles aux deux programmes québécois de rattrapage scolaire et de stages en milieu de travail. Compte tenu de cet écart important entre les niveaux de prestations, les données sur les montants versés en prestations de sécurité du revenu aux personnes inscrites à un programme de formation aux adultes sous-estiment l'effort québécois par rapport à celui d'Ottawa lorsqu'on l'examine sous l'angle des clientèles. Ainsi, si les prestations d'aide sociale étaient portées au même niveau que celles de l'assurance- chômage, la part de la contribution québécoise passerait de 27,7% à 36,9%, ce dernier pourcentage étant plus révélateur de l'effort québécois eu égard au nombre de participants-es aux programmes de formation des adultes.

2.3 D'une responsabilité "partagée" à une responsabilité "mêlée"

Les données budgétaires de 1984-85 démontrent que chaque niveau de gouvernement a maintenant un apport significatif dans chacune des catégories de dépenses en formation des adultes. Pourtant, on croit généralement que le fédéral occupe presqu'exclusivement le champ de la formation en industrie et celui du soutien financier aux adultes en formation tandis que la formation en institution constitue un champ partagé. On assiste maintenant à un revirement dans le partage de responsabilité imposé par la Loi

nationale sur la formation où Ottawa payait la formation et les allocations, tandis que Québec donnait les cours. Les rôles sont plus entremêlés que jamais. On peut retrouver dans un même établissement scolaire de niveau secondaire des étudiant-e-s relevant du programme québécois de rattrapage scolaire et d'autres de l'Accord Canada-Québec. Une même entreprise peut recourir au programme québécois de stages en milieu de travail et/ou au programme fédéral de formation en industrie.

Certains pourraient croire que la situation nouvelle dans le partage des rôles entre Québec et Ottawa n'est que passagère. Ce serait présumer que l'insertion au marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale sera résolue en peu de temps. Comme on le sait, la réalité est toute autre. Ajoutons également que la transformation possible du régime de l'aide sociale pour les aptes au travail en un programme d'assistance-chômage conduirait à la multiplication des programmes de formation en établissement et en milieu de travail. La conjoncture actuelle laisse donc croire qu'au cours des prochaines années, le gouvernement québécois accroîtra encore ses efforts de formation auprès des bénéficiaires de l'aide sociale.

Par ailleurs, la mise en place prochaine d'un programme québécois de soutien à la formation en entreprise sera un autre jalon de l'intervention croissante du Québec dans le champ de la formation continue. Dans le nouveau contexte confirmé par la réalité budgétaire de 84-85, la nécessité de réviser le rôle de chaque gouvernement ira croissante, sous peine de voir se multiplier les dédoublements administratifs et la différenciation des programmes pour des clientèles (chômeurs vs assistés sociaux) qui ont fondamentalement les mêmes besoins de formation.

3. LA DUPLICATION ET SES CONSÉQUENCES

Dans le cadre de la planification et de la gestion du programme fédéral de formation, la présence des deux gouvernements à chacune des étapes impose des contraintes administratives et financières au Québec et une duplication du processus. Cette duplication se traduit non seulement par des coûts administratifs plus élevés mais aussi et surtout par des résultats qui diffèrent souvent des besoins et des aspirations du Québec. Cette section a pour but de démontrer l'incohérence pouvant exister dans une double administration de ce programme.

3.1 Estimation des besoins de formation

L'Accord Canada-Québec confie cette responsabilité au Comité mixte fédéral-provincial. Au lieu d'en faire une opération conjointe en se partageant les tâches et selon une méthodologie commune acceptée par les deux parties, on assiste à une double opération effectuée par les deux gouvernements, chacun ayant des objectifs spécifiques.

D'une part, l'opération menée par la CEIC vise à estimer les besoins de formation qui permettront de satisfaire principalement les besoins en main-d'oeuvre à court et à moyen termes. Il s'agit de pouvoir répondre aux demandes des employeurs pour une main-d'oeuvre qualifiée et en nombre suffisant. Il ne faut pas se surprendre si les besoins estimés diminuent en période de ralentissement économique. Dans ces conditions et poursuivant cet objectif, les besoins de formation existent si, à la suite d'un programme de formation, les possibilités de placement existent.

D'autre part, tout en poursuivant également ces mêmes objectifs, les besoins de formation estimés par le Québec visent aussi à satisfaire les besoins de la main-d'oeuvre par la formation professionnelle. Il s'agit de répondre aux besoins des individus par une formation, un recyclage ou un perfectionnement afin de leur permettre d'occuper ou de conserver un emploi.

Cette opération est menée par des économistes oeuvrant dans les deux réseaux, tant au niveau provincial que régional. Les deux gouvernements utilisent une méthode semblable en consultant inévitablement les mêmes employeurs et les mêmes associations. Dans ces conditions, il est facile de comprendre l'agacement de ces employeurs et associations qui sont souvent sollicités et noyés dans les formulaires de tous genres en provenance du Québec et du fédéral.

Cette duplication donne souvent des résultats fort différents et facilement discutables, compte tenu que les informations recueillies ne sont pas nécessairement fournies par les mêmes personnes. A titre d'exemple, pour une occupation donnée, les besoins de formation iront du simple au double, selon qu'ils sont estimés par l'un ou l'autre réseau. L'inverse se produira également pour une autre occupation. Au total, les besoins estimés peuvent se rapprocher quantitativement, mais l'analyse démontre qu'ils existent dans des professions différentes. De façon à en arriver à un plan annuel acceptable, les données sont mises en commun et les parties doivent "négocier" leurs besoins; le résultat de cette négociation diffère souvent des besoins estimés par le Québec, tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

Il est bon de mentionner également que le virage technologique a fait naître des besoins de formation professionnelle reliés à la haute technologie et en conséquence, les programmes d'études

sont de plus en plus exigeants en termes de formation générale préalable. De façon à assurer un bassin de population qui soit admissible à cette formation professionnelle, des efforts doivent être faits pour augmenter le niveau de scolarité de la clientèle potentielle. Les difficultés de plus en plus grandes rencontrées dans le dépistage et le recrutement des candidats pour des cours très spécialisés est un constat indéniable. Or, la diminution constante des volumes d'activités en formation générale dans les plans annuels de formation démontre que ces préoccupations sont loin des priorités antérieures du fédéral. A cet effet, le Québec a même dû mettre en oeuvre une mesure spéciale de Rattrapage scolaire à l'intention de cette clientèle moins scolarisée. La popularité de cette mesure indique bien qu'elle répond à un besoin réel.

3.2 Modalités administratives

L'administration du programme oblige les gestionnaires de chaque gouvernement à se donner des normes budgétaires et des modalités administratives qui pourront satisfaire ses propres besoins et également ceux de son partenaire. On assiste ainsi à une surabondance de normes et de réglementations et leur respect devient une contrainte tant pour les administateurs que pour les usagers du programme. Les réunions du Comité mixte ou de tout autre comité fédéral-provincial portent principalement sur l'établissement de normes administratives et financières acceptables par les deux parties et sur le respect de ces normes, plutôt que sur la planification et l'établissement de priorités et de stratégies en matière de formation.

A titre d'exemple, mentionnons que l'établissement de la cédule des activités de formation ou du calendrier scolaire est une responsabilité des établissements de formation qui doivent res-

pecter à la fois la législation et la réglementation québécoises, les conventions collectives et les normes imposées par le fédéral. La suspension des activités de formation durant la période des Fêtes et des vacances d'été devient un véritable tour de force lorsqu'il s'agit d'accorder les vacances annuelles aux personnels selon les modalités prévues aux conventions collectives, sans pénaliser les stagiaires qui risquent de se faire suspendre leurs allocations de formation si l'interruption dépasse une durée déterminée. Dans certains cas, le respect des modalités des deux gouvernements impose des coûts additionnels aux établissements de formation.

L'incohérence due à cette double normalisation peut également être constatée lorsque le Québec désire compléter la période de formation théorique en établissement par un stage pratique en milieu de travail. A l'exception de quelques programmes d'études tels qu'en para-médical où le contenu comprenant un stage obligatoire en milieu de travail doit être approuvé par une corporation professionnelle et l'Office des professions, le fédéral refuse de financer les activités de formation en milieu de travail. Il refusera également de verser des allocations de formation aux stagiaires engagés dans de tels programmes.

3.3 Sélection des candidats

Dans le cadre du programme de formation en établissement, qui est de loin le volet le plus important du programme national de formation, la sélection des candidats appartient au Gouvernement fédéral, sauf lorsqu'il s'agit d'apprentis voulant s'inscrire à des cours relevant de leur profession. Dans ce cas, ce sont les Commissions de formation professionnelle (C.F.P.) du Québec qui sont responsables de la sélection; pour le reste, le rôle du Québec se limite à référer des candidats au fédéral, qui les in-

tègre à ses propres listes de candidats. Les candidats du Québec proviendront des Centres Travail-Québec et seront pour la plupart des bénéficiaires d'aide sociale.

Il y a donc au niveau de cette clientèle une double évaluation de candidats qui amène inévitablement un certain dédoublement administratif. Cela cause plusieurs problèmes aux responsables de la formation professionnelle. La situation vécue au niveau collégial vient tout juste de faire l'objet de discussions lors de la réunion du mois de juin de l'Equipe technique fédérale-provinciale (sous-comité du comité mixte).

3.4 Programmes

De façon à diminuer le chômage qui affecte principalement les jeunes, le Québec a mis en oeuvre certaines mesures visant à augmenter leur employabilité, principalement par des programmes de formation. Mentionnons ici les programmes de Rattrapage scolaire, de Transition-travail et de Stages en milieu de travail. Comme il s'agit de programmes administrés entièrement par le Québec, des normes administratives et financières appropriées ont été déterminées. Les normes différentes qui existent entre le programme fédéral et ces diverses mesures quant aux critères d'admissibilité, aux normes de financement et aux contrôles financiers imposent une double administration au Québec. Cette situation est d'autant plus contraignante pour les gestionnaires lorsqu'il s'agit de combiner sur un même cours les clientèles en provenance de l'un ou l'autre des programmes.

A titre d'exemple, les contrôles d'assiduité et de présence obligatoire, les formulaires utilisés, la comptabilisation des coûts, tout doit être fait en double afin de respecter les exigences de chaque gouvernement. Le financement des activités

de formation par le Québec aux établissements de formation est effectué sur la base des heures de service rendu, alors que pour le programme fédéral, le contrôle doit être basé sur le nombre et le coût des jours-élèves. Dans ces conditions, le besoin de former un nombre restreint de candidats pour répondre aux exigences d'une profession peut être écarté par le fédéral à partir du coût unitaire et ce, indépendamment des conséquences économiques ou sociales pour les entreprises ou les individus concernés.

3.5 Coûts

Le Québec dispose d'une structure aux niveaux provincial, régional ou local directement impliquée dans la préparation et la gestion du programme fédéral. Qu'il s'agisse d'estimation des besoins, de sélection des candidats ou de contrôles financiers, la gestion de ce programme par le fédéral impose une double structure aux mêmes niveaux, occasionnant ainsi une augmentation des coûts d'administration. L'un et l'autre doivent en effet faire appel à des économistes, des conseillers en main-d'oeuvre et en formation, des analystes et contrôleurs financiers et des administrateurs pour effectuer souvent les mêmes opérations.

Même en augmentant le personnel administratif nécessaire à la prise en charge du programme par le Québec, des économies importantes pourraient être réalisées au titre des coûts administratifs.

3.6 Planification

La mise en oeuvre d'une politique de main-d'oeuvre et d'emploi, de même que d'une politique d'éducation permanente nécessite

une planification à long terme pour tous les intervenants québécois. Compte tenu que le cadre légal du programme national de formation relève du gouvernement fédéral, compte tenu également que les accords sont généralement conclus pour des périodes n'excédant pas trois ans, le Québec est dans l'impossibilité de se donner un plan de formation de sa main-d'oeuvre à long terme.

D'autre part, les décisions unilatérales du fédéral dans l'attribution des budgets annuels et la nécessité pour le Québec de négocier ces budgets le placent dans un état de dépendance vis-à-vis le fédéral et l'empêchent de prévoir un programme à long terme à moins d'accepter à l'avance de financer lui-même, si nécessaire, une partie du coût de ce programme.

Contrairement aux objectifs du Québec, la planification du fédéral ne peut dépasser la durée de l'accord et est sujette à des modifications, compte tenu des budgets annuels accordés par l'administration centrale.

Mentionnons que l'approbation des projets et la participation financière du fédéral dans le cadre de la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles relèvent exclusivement des décisions fédérales. L'étude de ces projets par les représentants des deux gouvernements dans le respect de leurs critères respectifs amène des délais qui ont été, dans plusieurs cas, préjudiciables aux organismes du Québec. A titre d'exemple, les budgets québécois d'immobilisations sont engagés pour des projets non présentés au fédéral et conséquemment, les projets étudiés et refusés par ce dernier ne peuvent être retenus par le Québec, faute de budget.

Il faut dire que les critères d'acceptation de ces projets par le gouvernement fédéral restent relativement impénétrables. Le seul critère apparaissant à l'Accord concerne le lien devant exister entre les projets et les professions d'importance nationale. Le gouvernement fédéral a bien publié un "Guide à l'intention des auteurs de demande" et un document de "Politiques et procédures" qui fut suivi de multiples annexes visant à le préciser, mais il arrive que ces documents se contredisent. Le principal problème en est donc un d'interprétation. Celle-ci a varié avec le temps ou selon les responsables consultés. Même une recommandation unanime du Comité mixte ne se solde pas nécessairement par l'acceptation d'un projet et le Québec est en droit de se demander si les disponibilités financières du fédéral ne sont pas trop souvent à l'origine de l'apparente flexibilité des critères d'acceptation.

4. NÉCESSITÉ D'UN ROLE PRÉPONDÉRANT DU QUÉBEC EN FORMATION PROFESSIONNELLE

Le gouvernement fédéral a rendu public en décembre 1984 un document d'étude sur la formation. Ce document a la facture d'un document de consultation, qui sollicite en particulier les commentaires des provinces. Peu directif, il ouvre beaucoup de portes, déborde à l'occasion hors du champ de la formation professionnelle (comme en témoigne le titre), et est rarement très précis au niveau des propositions concrètes de réforme.

Ce livre vert sur la formation, lequel selon les informations répétées de la ministre fédérale responsable des questions de main-d'oeuvre ne constitue pas la position du gouvernement fédéral, veut jeter les bases d'un dialogue entre les différents partenaires afin que chacun y joue son rôle.

Dans ce document on s'interroge notamment sur les clientèles visées par les programmes de formation professionnelle, les types de formation à mettre en place pour répondre aux besoins actuels et futurs, la souplesse à introduire dans l'organisation de la formation afin de favoriser une formation continue, la nécessaire participation des intéressés, notamment le secteur privé, et aussi l'élimination des chevauchements et des duplications.

L'ensemble des personnes et des organismes préoccupés par la formation professionnelle identifient, à peu de choses près, les mêmes problématiques et préconisent des orientations analogues. Le cycle traditionnel "études-travail-retraite" est chose du passé. Au Québec, comme ailleurs dans le monde, l'accent est mis sur la permanence de la démarche éducative, la formation n'ayant plus de caractère "terminal". On reconnaît également que les dimensions économiques, culturelles et sociales du développement éducatif représentent différentes facettes d'une même réalité, démontrant ainsi la nécessaire complémentarité entre la formation générale et la formation professionnelle. Les tendances observées au cours des dernières années, les études récentes sur l'éducation des adultes et l'évolution du marché du travail ainsi que les prévisions en matière de développement économique et technologique démontrent que les grandes orientations des politiques et des programmes de formation s'articuleront autour des axes suivants:

-Acquisition d'une formation de base par l'ensemble de la population et correspondant aux études secondaires;

-Préparation d'une main-d'oeuvre qualifiée dans les secteurs en expansion par une formation professionnelle de qualité à l'intention des jeunes;

-Transition des études au marché du travail par des mécanismes d'alternance études-travail, le renouvellement des politiques d'apprentissage et les programmes de stages en milieu de travail;

-Perfectionnement en cours d'emploi afin d'assurer la mise à jour des connaissances et la protection de l'emploi;

-Recyclage de la main-d'oeuvre déplacée par les changements technologiques et économiques;

-Accroissement des qualifications et de la capacité concurrentielle des personnes ou groupes les plus défavorisés;

-Collaboration et concertation accrues entre les employeurs, les syndicats et les gouvernements;

-Souplesse et adaptabilité des politiques et des programmes de formation dans un contexte de mutations rapides et imprévisibles.

Le champ de la formation professionnelle est en constante interaction avec plusieurs variables de l'environnement économique et social du Québec. La concrétisation des grandes orientations en matière d'éducation permanente repose sur des champs d'activités où le gouvernement québécois intervient de façon prépondérante, sinon exclusive et fait appel aux mécanismes qui régissent ses relations avec les partenaires socio-économiques. C'est ainsi que certaines orientations de formation découlent d'objectifs établis par le Québec tandis que d'autres requièrent nécessairement une intervention législative ou réglementaire du Québec pour être réalisées. Quatre champs de juridiction sont particulièrement en cause: ceux du développement économique, de l'éducation, du travail et de la sécurité du revenu.

En matière économique, le Québec a adopté une politique économique intégrée, "Bâtir le Québec", qui vise le redéploiement de son économie et la mise en valeur des ressources naturelles et de ses autres avantages comparatifs.

Un programme d'action économique, "Le virage technologique", a ensuite permis d'arrêter les implications reliées au virage technologique, à la concurrence, à la productivité et à la recherche. Plusieurs programmes d'intégration au marché du travail (Outils de gestion, UMI-PME, Soutien à l'emploi scientifique et technique) en découlent directement afin d'élever la qualité du personnel professionnel et administratif de nos entreprises tout en offrant une expérience de travail pratique aux jeunes diplômés. Le développement de nouveaux secteurs d'activités (biotechnologie, informatique, optique, aérospatiale) nécessite des efforts additionnels de formation et de recherche (ex. centres spécialisés dans les collèges) tandis que la consolidation ou la réorientation de secteurs en déclin (habillement, textile...) conduisent au recyclage de la main-d'oeuvre.

Dans le domaine de l'éducation, le gouvernement du Québec a entière juridiction tandis que plus de 90% de la main-d'oeuvre québécoise relève des pouvoirs des provinces sur les relations du travail. En effet, le Code du travail, la Loi sur les normes du travail, le Code des professions, la Loi sur l'extension des décrets de convention collective et la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre sont autant de pièces d'un système législatif et réglementaire qui a une incidence directe ou indirecte sur les politiques et programmes de formation. Au moment où tous s'accordent pour favoriser une meilleure intégration entre la formation et le travail, il apparaît normal que le niveau de gouvernement qui régit ces deux domaines soit le maître d'oeuvre de la formation professionnelle.

Quant à la sécurité du revenu, rappelons que le Québec administre le régime de dernier recours, celui de l'aide sociale. Les personnes qui reçoivent des prestations en vertu de la Loi sur l'aide sociale sont parmi les plus désavantagées de notre société. Leur insertion au marché du travail demande des efforts particuliers au titre de la formation de base et de la formation professionnelle puisqu'il s'agit d'un élément fondamental des plans de relèvement socio-économique que le Québec désire établir avec chaque bénéficiaire, apte à retourner sur le marché du travai.

Pour chacune des grandes orientations prévisibles en formation professionnelle, nous illustrons l'importance du rôle exercé par le gouvernement du Québec en présentant les objectifs qu'il poursuit, les projets en cours d'élaboration et l'incidence des orientations retenues sur ses domaines de juridiction.

4.1 La formation de base

Par rapport à une génération de 100 personnes, le nombre de diplômés du secondaire est passé de 58,4 en 1976 à 74 en 1982. Toutefois, plus de 45% de la population âgée de 15 ans et plus qui ne fréquente plus l'école à temps plein n'a pas de diplôme d'études secondaires. Le pourcentage atteint 35% chez les adultes de 15 à 34 ans. Par ailleurs, plus de 50% des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 30 ans n'ont pas terminé leurs études secondaires. Enfin, le taux d'inscription au collégial à temps complet est passé de 40,6% en 76 à 46,9% en 82.

Un programme "d'insertion professionnelle et sociale des jeunes" a été élaboré par le ministère de l'Education pour favoriser le maintien à l'école de jeunes reconnus comme candidats au décrochage et pour faciliter le retour aux études de celles et ceux

qui ont abandonné leurs études. Le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) a, dans le cadre des mesures de relance, mis en place un programme de "Rattrapage scolaire" pour inciter les bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 30 ans à compléter leurs études secondaires. Enfin, un nouveau programme vient d'être annoncé pour favoriser les études collégiales ou universitaires des chefs de famille monoparentale, bénéficiaires de l'aide sociale.

4.2 Une main-d'oeuvre qualifiée

Afin d'accentuer la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée dans les secteurs d'activités en développement et d'éviter les pénuries de personnel, "l'Enoncé d'orientation et le plan d'action en éducation des adultes" rendu public en février 84, souligne la priorité qui sera accordée au développement des professions reliées au virage technologique et au perfectionnement des gestionnaires (Programme de "Formation en gestion des affaires").

Nous avons signalé précédemment la création de centres spécialisés dans les collèges. Ces centres permettent d'établir une formation sur mesure en fonction des besoins de l'entreprise, d'améliorer les liens entre la formation et l'emploi et de favoriser l'excellence de l'enseignement dans les disciplines où la demande de main-d'oeuvre croît. De plus, le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie a initié la création de six centres de recherche dans autant de secteurs de pointe.

Dans le domaine de la prévision des besoins professionnels, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR)

à grandement amélioré ses études prévisionnelles tandis que la mise en place de "Tables nationales sectorielles de la formation professionnelle" par le MMSR et le ministère de l'Education permettra aux partenaires socio-économiques et aux divers ministères intéressés de collaborer à l'évaluation des besoins de formation dans vingt champs d'activités économiques.

4.3 La transition des études au marché du travail

Le programme des "Stages en milieu de travail" du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, avec son objectif de permettre à 30 000 bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 30 ans d'acquérir une expérience de travail doublée de périodes de formation, s'inscrit dans l'approche nouvelle de transition entre les études et le marché du travail. Les autres programmes de stages dans les professions scientifiques ou administratives évoqués précédemment, sont de même nature quoiqu'ils s'adressent à des clientèles plus scolarisées. Par ailleurs, le MMSR s'apprête à consulter les employeurs et les organisations syndicales sur un nouveau "Régime d'apprentissage" qui s'inscrira dans le cadre de l'alternance études-travail et pourra convenir à un grand nombre d'occupations. Enfin, par le biais de ses responsabilités dans le domaine du travail (normes du travail, qualification professionnelle, relations du travail), le Québec dispose de tous les instruments législatifs ou réglementaires pour encourager ces expériences nouvelles de stages en milieu de travail ou de régime d'apprentissage renouvelé.

4.4 Le perfectionnement en cours d'emploi

"L'Enoncé et le plan d'action en éducation des adultes" souligne, à juste titre, l'importance grandissante que devrait

prendre le perfectionnement continu en cours d'emploi pour éviter la déqualification des travailleuses et travailleurs et ainsi favoriser la protection de l'emploi. En plus de maintenir son programme de "Protection de l'emploi" qui a contribué au perfectionnement et au recyclage du personnel dans plusieurs entreprises, le MMSR mettra bientôt en vigueur un programme de "Soutien à la formation en entreprise" qui incitera les petites et moyennes entreprises à se doter d'un plan de formation continue de leur personnel. Les Commissions de formation professionnelle aideront les entreprises dans l'élaboration et le suivi du plan. Le programme encouragera également les formules volontaires de congés-éducation à l'intention des employé-e-s qui désire compléter ou renouveler leur formation à des fins de développement personnel.

4.5 Le recyclage de la main-d'oeuvre déplacée

L'adaptation de la main-d'oeuvre affectée par les changements technologiques ou économiques est un processus intimement relié à la législation régissant l'information préalable et les avis de licenciement lorsque de tels événements surviennent. On sait que le Québec a légiféré en cette matière et que les Comités de reclassement représentent un premier pas en vue de faire face à des bouleversements de plus en plus fréquents dans l'organisation de la production des biens et services. Le gouvernement du Québec a créé une "Conférence sur l'électronique et l'informatique" qui adoptera bientôt des positions sur l'incidence des nouvelles technologies sur l'emploi et l'organisation du travail. Soulignons également que le programme de "Soutien à la formation en entreprise" suscitera une approche préventive en favorisant la planification des besoins de perfectionnement et la mise à jour des connaissances et des habiletés.

4.6 Les personnes et groupes cibles

Les programmes du plan de relance (rattrapage scolaire, stages en milieu de travail, travaux communautaires) constituent un apport à l'accroissement des qualifications et de la capacité concurrentielle des personnes et des groupes qui ont des difficultés quant à leur intégration sur le marché du travail. Il en est de même du nouveau programme de formation pour les chefs de famille monoparentale, du programme "Transition-travail" favorisant le retour des femmes sur le marché du travail et des projets qui améliorent la formation et l'employabilité des personnes handicapées.

4.7 La collaboration et la concertation avec les partenaires

Compte tenu de ses responsabilités dans le domaine du travail, le Québec a développé des relations étroites avec les partenaires socio-économiques à travers plusieurs mécanismes permanents ou ponctuels. Qu'il suffise de mentionner le Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre, la Commission de la Santé et de la Sécurité du travail, le Conseil supérieur de l'éducation, la Conférence sur l'électronique et l'informatique ainsi que la Commission consultative sur le travail (Commission Beaudry). Les nombreux sommets économiques sectoriels ou régionaux ont également été l'occasion d'échanges et de concertation entre le gouvernement du Québec et ses partenaires. Pour compléter le tour d'horizon de l'expérience québécoise en matière de collaboration et de concertation avec les employeurs et les syndicats et ainsi confirmer l'existence d'un réseau de communications qu'il serait coûteux et inefficace de dédoubler à un autre palier gouvernemental, rappelons l'existence de Commissions de formation professionnelle où les partenaires sont représentés dans chacune des régions du Québec ainsi que la constitution récente des Tables nationales sectorielles de la formation professionnelle.

4.8 La souplesse et l'adaptabilité de la formation professionnelle

Le projet d'éducation permanente retenu par le Québec dans son "Enoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes" est une contribution importante pour accroître la souplesse et l'adaptabilité des politiques et programmes de formation. Les rôles respectifs des ministères de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu et de l'Education y sont définis clairement. De plus, on y manifeste une volonté de rendre les établissements du réseau scolaire davantage accessibles à la clientèle adulte tandis que la création de services régionaux d'accueil et de référence est proposée pour répondre plus adéquatement aux besoins d'information et d'orientation vers des services éducatifs des adultes québécois. Un système de reconnaissance des acquis de formation permettra de reconnaître la valeur des multiples modes d'apprentissage à la disposition de l'adulte. L'Enoncé reconnaît enfin le rôle essentiel des partenaires de l'Etat, entreprises, organismes d'éducation populaire et syndicats, dans le domaine de l'éducation permanente.

Qu'il nous soit enfin permis de rappeler la complexité et la rigidité du système actuel pour le citoyen et la citoyenne qui veut accéder à la formation professionnelle. La multiplicité des intervenants et les dédoublements qu'elle provoque y sont pour beaucoup dans ces difficultés. Ces questions devront être résolues au premier chef si on veut accroître la flexibilité des mécanismes de formation professionnelle.

CONCLUSION

Comme on a pu le constater tout au long de ce document, le Canada et le Québec interviennent largement dans le champ de la formation professionnelle. Tous les efforts des deux gouvernements visant à établir des bases pour éviter toute duplication ne peuvent, de façon évidente, qu'être bienvenus.

Le fait que les deux gouvernements font essentiellement une lecture analogue de la réalité et que leurs visions d'avenir ne soient pas contradictoires devrait faciliter ces échanges.

Ces derniers doivent cependant reposer sur le fait que le secteur de la formation professionnelle est une partie intégrante du champ de l'éducation permanente. Les provinces, en conséquence, ont un rôle dominant qui va de soi et qui doit être reconnu dans sa plénitude. Les manquements et les difficultés d'un programme de formation professionnelle conçu indépendamment du cadre général de l'éducation permanente ont depuis longtemps été dénoncés par le Québec. Ils ne pourront aller qu'en s'aggravant face aux défis nouveaux que doivent maintenant relever les systèmes d'éducation, à savoir, la nécessité du rapprochement des institutions de formation et des milieux de travail et l'étalement de la formation sur l'ensemble de la période de vie active des personnes.

Le Québec est prêt à faire face à ces nouvelles perspectives et à ces nouveaux défis. Il réaffirme que la mise en oeuvre du "Projet d'éducation permanente" qu'il a adopté en février 1984 exige qu'il assume la pleine responsabilité à l'égard de la

formation et du développement de ses ressources humaines. Par ailleurs, le Québec se réjouit de l'attitude du nouveau Gouvernement canadien qui est plus conscient des nouveaux besoins et qui reconnait le rôle capital des provinces et la nécessité de renouveler le dialogue. Il note particulièrement l'importance que le Gouvernement fédéral accorde à la recherche de flexibilité, de simplification et de décentralisation. C'est pourquoi, il est disposé à engager des discussions avec son homologue fédéral dans le but de mieux réaliser les objectifs qu'il s'est fixés en matière de formation.

ANNEXE I

Tableaux détaillés des contributions québécoise et fédérale à la formation des adultes

TABLEAU 1: Contribution québécoise et fédérale à la formation en établissement
Année financière 1984-85
(Données en millions de $)

Catégorie de dépenses	Québec		Canada		TOTAL
	$	%	$	%	$
1. Ministère de l'Éducation (MEQ)					
1.1 Éducation des adultes (DGEA)					
1.1.1 Commissions scolaires	52,4	37,4	87,7	62,6	140,1
1.1.2 Collèges	20,9	47,8	22,8	52,2	43,7
1.1.3 Autres (OVLP, institutions spécialisées)	3,1	81,6	0,7	18,4	3,8
1.1.4 Achats fédéraux spécifiques (langues secondes, pénitenciers)	-		1,4	100,0	1,4
1.2 Enseignement primaire et secondaire					
1.2.1 Enseignement régulier	8,4	100,0	-	-	8,4
1.2.2 Rattrapage scolaire	20,2	100,0	-	-	20,2
1.2.3 Insertion sociale et professionnelle	5,1	100,0	-	-	5,1
1.3 Enseignement collégial	71,6	81,1	17,4	18,9	92,0
1.4 Enseignement universitaire	293,4	81,0	68,8	19,0	362,2
1.5 Cours par correspondance	2,4	100,0	-	-	2,4
1.6 Enseignement collégial privé	0,5	83,3	0,1	16,7	0,6
SOUS-TOTAL - MEQ	481,0	70,7	198,9	29,3	679,9

TABLEAU 2: Contribution québécoise et fédérale à la formation en milieu de travail
Année financière 1984-85
(Données en millions de $)

Catégorie de dépenses	Québec		Canada		TOTAL
	$	%	$	%	$
1. Programme de stages en milieu de travail - IMSR					
1.1 Allocations (besoins spéciaux, participation des ministères)	14,0	53,0	12,4	47,0	26,4
1.2 Frais de fonctionnement (supervision, soutien, CSST, etc)	19,7	79,4	5,1	10,6	24,8
1.3 Formation	9,5	100,0	-	-	-
SOUS-TOTAL - STAGES	43,2	71,2	17,5	28,8	60,7
2. Programmes de formation en industrie - CEIC					
2.1 PFIMC	-	-	18,1	100,0	18,1
2.2 PFMPMS (métiers en pénurie)	-	-	16,5	100,0	16,5
2.3 Gestion de la formation en industrie au Québec	-	-	4,2	100,0	4,2
SOUS-TOTAL - FORMATION EN INDUSTRIE	-	-	38,8	100,0	38,8
TOTAL - FORMATION EN MILIEU DE TRAVAIL	43,2	43,4	56,3	56,6	99,5

TABLEAU 1: (suite)

Contribution québécoise et fédérale à la formation en établissement
Année financière 1984-85
(Données en millions de $)

Catégorie de dépenses	Québec		Canada		TOTAL
	$	%	$	%	$
2. Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR)					
2.1 Gestion interne de la formation professionnelle	-	-	1,3	100,0	1,3
2.2 Commissions de formation professionnelle	4,6	21,7	16,6	78,3	21,2
SOUS-TOTAL - MMSR	4,6	20,4	17,9	79,6	22,5
3. Ministère des communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI)					
3.1 Formation des immigrants	0,7	5,8	11,4	94,2	12,1
3.2 Autres programmes (préparation à la citoyenneté, manuels scolaires, etc)	1,3	50,0	1,3	50,0	2,6
SOUS-TOTAL - MCCI	2,0	13,6	12,7	86,4	14,7
4. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC)					
4.1 Gestion de la formation en établissement au Québec	-	-	4,5	100,0	4,5
TOTAL - FORMATION EN ÉTABLISSEMENT	487,6	67,6	234,0	32,4	721,6

TABLEAU 4: Contribution québécoise et fédérale aux prestations de sécurité du revenu
Année financière 1984-85
(Données en millions de $)

Catégorie de dépenses	Québec		Canada		TOTAL
	$	%	$	%	$
1. Aide sociale - MMSR					
1.1 Stages en milieu de travail	24,2	50,0	24,2	50,0	48,4
1.2 Rattrapage scolaire	9,9	50,0	9,9	50,0	19,8
2. Assurance-chômage - CEIC	-	-	55,1	100,0	55,1
TOTAL - PRESTATIONS DE SÉCURITÉ DU REVENU	34,1	27,7	89,2	72,3	123,3

TABLEAU 3: Contribution québécoise et fédérale à l'aide financière à la formation
Année financière 1984-85
(Données en millions de $)

Catégorie de dépenses	Québec		Canada		TOTAL
	$	%	$	%	$
1. Allocations du programme rattrapage scolaire - [illegible]	5,9	50,0	5,9	50,0	11,8
2. Aide financière aux étudiants(es) indépendants(es) MEQ	20,7	85,9	3,4	14,1	24,1
3. Allocations de formation aux adultes - CEIC	-	-	27,5	100,0	27,5
TOTAL - AIDE FINANCIÈRE À LA FORMATION	26,6	42,0	36,8	58,0	63,4